

**Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung, Energie
und Landwirtschaft (L)**

**Bericht der Verwaltung
für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (L)
am 6. Dezember 2018**

**Vollzug der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Erneuerbare-Energien-Wärme-
gesetzes (EEWärmeG) in Bremen**

A. Sachdarstellung:

Zum Jahreswechsel 2010/11 wurde der Vollzug der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) im Land Bremen neu geregelt. Ziel der Regelung war es, die praktische Umsetzung der dem Klimaschutz dienenden Vorschriften der EnEV und des EEWärmeG sicherzustellen. In der EnEV sind bundesweit die Anforderungen an die Energieeffizienz bei der Errichtung von Gebäuden und bei einer Änderung an bestehenden Gebäuden festgelegt. Das EEWärmeG des Bundes verpflichtet zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen bzw. zu Ersatzmaßnahmen bei der Errichtung von Gebäuden.

Anlass für die Neuregelung des Vollzugs in Bremen war auch das aus der Politik formulierte Interesse an einem wirksamen und effizienten Vollzug der EnEV und des EEWärmeG. Die Verwaltung berichtet der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft über die bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen.

1. Einrichtung eines eigenständigen Vollzugs der EnEV und des EEWärmeG

Ursprünglich waren auch die bundesrechtlichen Anforderungen an die energetischen Eigenschaften von Gebäuden im Land Bremen Gegenstand des bauaufsichtlichen Vollzugs. Aufgrund der zunehmenden Deregulierung im bauaufsichtlichen Vollzug wurden auch die bauaufsichtliche Prüfung und Überwachung der Anforderungen nach der EnEV über einen Zeitraum von mehreren Jahren in mehreren Schritten eingeschränkt. Wegen der klimapolitischen Bedeutung der Einhaltung der EnEV wurde zum Ausgleich der bauaufsichtlichen Prüfverzichtes im Jahr 2005 ein eigenständiges Vollzugsverfahren für Wohngebäude mit bis zu zwei Wohneinheiten eingeführt. Seit dem Ende des Jahres 2010 gilt ein grundlegend überarbeitetes und für alle Gebäude geltendes Verfahren. In das Vollzugsverfahren konnte auch der Vollzug des EEWärmeG integriert werden. Zum 1.1.2015 wurde das Verfahren noch einmal veränderten bundesrechtlichen Vorgaben

angepasst.¹ Die Umsetzung des Vollzugs nach dem bremischen Landesrecht wurde von der Politik kritisch begleitet.²

Das in Bremen entwickelte Vollzugsrecht zum Energieeinsparrecht hat sich als gute Grundlage für einen effizienten Vollzug auf fachlich hohem Niveau erwiesen. Durch die Zusammenführung der Vollzugsaufgaben für die EnEV und das EEWärmeG sowohl im Neubauvollzug als auch bei der behördlichen Zuständigkeit auf Landesebene konnten Kompetenzen im gesamten Rechtsbereich aufgebaut werden. Hierdurch ist ein praxisorientierter und erfolgreicher Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben mit kurzen Entscheidungswegen möglich geworden.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. stellt seit dem Jahr 2014 jährlich Anfragen zu einzelnen Vollzugsthemen an alle Bundesländer. Für Bremen konnte dabei auf die im Vollzug erreichten Ergebnisse verwiesen werden.

Die Vollzugstätigkeit zum Energieeinsparrecht in Bremen stößt auch auf Resonanz bei anderen Ländern und auf Bundesebene. In Berlin und Brandenburg wurden Vollzugsvorschriften erlassen, die sich an dem bremischen Recht orientieren. Auf Bundesebene kann Bremen die besonderen Erfahrungen aus dem Vollzug vielfach sinnvoll einbringen und so Beiträge zu den Bestrebungen der Länder zur einheitlichen Anwendung des Bundesrechts aber auch zur Optimierung von Bundesrecht leisten.

Die Erfahrungen und Entwicklungen in den einzelnen Vollzugstätigkeiten werden im nachfolgenden Abschnitt dargestellt. Weitere Informationen stehen auch auf dem Informationsportal zum Vollzug der EnEV und des EEWärmeG in Bremen zur Verfügung.³

2. Vollzugstätigkeiten im Einzelnen

a) Errichtung von Gebäuden

Bei der Errichtung von Gebäuden wird die Einhaltung der Anforderungen nach der EnEV und dem EEWärmeG im Wesentlichen durch hoheitlich zugelassene und unabhängige Sachverständige für energiesparendes Bauen (Vier-Augen-Prinzip) oder, im vereinfachten Verfahren bei Wohngebäuden der Gebäudeklassen 1 und 2, durch Sachkundige überprüft und überwacht.

Die Behörde ist durch die bremische Durchführungsverordnung verpflichtet, die Beauftragung von Sachverständigen bzw. Sachkundigen stichprobenartig zu prüfen. Es wird die Vorlage der Bescheinigung in 5 % der bauordnungsrechtlichen Zulassungen mit EnEV-Relevanz verlangt. Es wurden bisher über 160 Stichproben zur Beauftragung von Sachverständigen oder Sachkundigen durchgeführt. Nur in wenigen Fällen wurden dabei Verstöße gegen Verfahrensvorschriften festgestellt.

Die Prüfungs- und Überwachungstätigkeit der Sachverständigen für energiesparendes Bauen ist zentraler Bestandteil des bremischen Vollzugsystems. Nachdem in einer Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2016 auch Prüfengeure/-innen für Baustatik die Prüf- und Überwachungsaufgaben zum Energieeinsparrecht wahrnehmen durften,

¹ Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung im Land Bremen (DVO-EnEV) vom 19. Juli 2005, BremGBl. S. 373. Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes im Land Bremen (EnEV/EEWärmeGV), BremGBl. 2010, S. 690, siehe auch BBÜDrs. 17/1538 mit der Mitteilung des Senats vom 16. November 2010 mit ausführlichen Ausführungen zu Anlass und Ziel der Neuregelung sowie mit Begründungen der gesetzlichen Regelungen. Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes im Land Bremen (EnEV/EEWärmeGV) vom 8. Dezember 2015, BremGBl. 2015, Seite 246.

² Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, „Energieeinsparverordnung und Energieausweise“, BBÜDrs. 17/537.

³ Siehe unter dem folgenden Link: <https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen213.c.24774.de> bzw. auf der Seite des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr unter den Rubriken „Umwelt“, „Klima & Energie“ und „EnEV & EEWärmeG“.

sind inzwischen sechs Sachverständige für energiesparendes Bauen durch die Ingenieurkammer Bremen zugelassen worden. Die Anzahl ist ausreichend, um die im Land Bremen anfallenden Prüfungsaufgaben zu bewältigen.

b) Änderung bestehender Gebäude

Bei der Änderung von Außenbauteilen oder der Erweiterung der beheizten oder gekühlten Fläche bestehender Gebäude müssen nach der EnEV Mindestanforderungen an die Ausführung der Außenbauteile eingehalten werden.

Ein systematischer bzw. flächendeckender Vollzug dieser Anforderungen ist nicht möglich, da überwiegend keine behördliche Kenntnis über die Durchführung der Änderungen besteht. Vielfach sind diese baulichen Maßnahmen baurechtlich genehmigungsfrei.

Nach der EnEV ist als Nachweis für die Einhaltung der Anforderungen an die Änderung von Außenbauteilen die Unternehmererklärung nach § 26a EnEV vorgesehen, in der das ausführende Unternehmen gegenüber dem Bauherren erklärt, dass die Arbeiten entsprechend der EnEV ausgeführt wurden.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird in diesem Bereich zum einen anlassbezogen tätig. Zum anderen werden bei den aus den Baugenehmigungen gezogenen Stichproben (s. unter a) teilweise auch Änderungen von bestehenden Gebäuden identifiziert, die aus anderen Gründen einer Genehmigung bedurften (z.B. Umnutzung). Hier wird dann die Vorlage der Unternehmererklärung als Nachweis verlangt.

Zu Beginn der Vollzugstätigkeit war das Instrument der Unternehmerklärung bei fast allen Eigentümern und den ausführenden Unternehmen nicht bekannt. Die Kenntnis des Instruments hat sich inzwischen aufgrund der wiederholten Anforderung der Unternehmerklärung durch die Behörde und der Zusammenarbeit mit Kammern und Verbänden verbessert.

c) Nachrüstpflichten

In bestimmten Fällen besteht nach der EnEV eine Pflicht zur Änderung bestimmter Bauteile und Anlagen bei bestehenden Gebäuden. So müssen beispielsweise bisher ungedämmte oberste Geschossdecken gedämmt werden. Ein Vollzug dieser Pflicht kann nur anlassbezogen erfolgen. Über den baulichen Zustand der obersten Geschossdecken bestehen keine behördlichen Kenntnisse.

Weiterhin müssen verschiedene, auf die Heizungsanlage bezogene Nachrüstplichten beachtet werden. Hier erfolgt der Vollzug in einem ersten Schritt durch die bevollmächtigten Bezirksschornsteinfeger*innen. Diese setzen nach Feststellung von Mängeln eine angemessene Frist. Verstreicht diese fruchtlos, ist die Angelegenheit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zu übergeben. Vor allem in den ersten Jahren nach Aufnahme der Vollzugstätigkeit wurden große Teile der Personalkapazität durch die Bearbeitung der von den bevollmächtigten Bezirksschornsteinfegermeister*innen übersandten Mängelmittelungen in Anspruch genommen. Insgesamt wurden beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr bisher rund 1.700 Mängelmittelungen bearbeitet. Davon beziehen sich 83 % auf das Fehlen einer EnEV-konformen Heizungsregelung, 6 % auf Mängel bei den Thermostatventilen, 3 % auf mangelhafte Rohrleitungs-dämmung und 1 % auf die Austauschpflicht von alten Konstanttemperaturheizkesseln. In 7 % der Fälle wurde eine Kombination von Mängeln bei den Nachrüstplichten festgestellt. Bis heute konnten 95 % der Vorgänge abgeschlossen werden.

d) Energetische Kenndaten in Immobilienanzeigen

Seit dem 1. Mai 2014 sind nach § 16a EnEV in Immobilienanzeigen die wesentlichen Kenndaten aus dem Energieausweis zu nennen (insbes. Energiebedarf bzw. -verbrauch), sofern dieser zum Zeitpunkt der Aufgabe der Anzeige bereits vorliegt. Die Vorschrift dient der Transparenz und hat sowohl für den Klimaschutz als auch für den Verbraucherschutz eine wichtige Bedeutung. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

hat die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten nach § 16a EnEV daher frühzeitig als wichtigen Vollzugsbereich betrachtet und die nachfolgend dargestellten Maßnahmen ergriffen.

Im Laufe des Jahres 2015 ergab sich aus Stichproben sowohl in Tageszeitungen als auch in Internetportalen, dass die Veröffentlichungspflichten zum Energieausweis in Immobilienanzeigen nur unzureichend umgesetzt wurden. Auch konnte keine positive Entwicklung festgestellt werden. Lediglich etwa 1/3 der geprüften Anzeigen enthielt die nach dem Gesetz vorgesehenen Angaben.

Anfang 2016 wurde damit begonnen, zunächst gewerbliche Anbieter*innen von Immobilien (Makler*innen, Immobilienwirtschaft, Wohnungsverwaltungen) durch Öffentlichkeitsarbeit und direkte Anschreiben über die gesetzlichen Pflichten und die verstärkte Kontrolle zu informieren. Die Quote der vollständigen Anzeigen der gewerblichen Urheber stieg in den Stichproben danach auf knapp 2/3.

Anfang 2017 wurden auch private Immobilienanzeigen in den Vollzug einbezogen. Auch hier wurde zunächst durch Öffentlichkeitsarbeit über die Kontrolle der Immobilienanzeigen informiert. Weiterhin wurde Kontakt mit den Redaktionen von kommerziellen Medien im Land Bremen aufgenommen, um die Informationen zum Energieausweis und den Veröffentlichungspflichten, z.B. bei Anzeigenportalen der Zeitungen, zu verbessern.

Seit Anfang 2017 werden auch Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen § 16 a EnEV eingeleitet.

Aktuell konnte die Quote der Immobilienanzeigen von gewerblichen Anbietern mit vollständigen Angaben zum Energieausweis auf über 80 % gesteigert werden. Bei den privaten Anbietern schwankt die Quote von Anzeigen mit vollständigen Angaben sehr stark. So wurden bei einzelnen Stichproben nur sehr wenige oder keine Verstöße festgestellt. Bei anderen Stichproben lag die Quote aber auch nur um 10 %. Daraus lässt sich schließen, dass insbesondere bei privaten Anbietern die Quote der Anzeigen mit vollständigen Angaben zum Energieausweis sehr stark von dem Agieren der Zeitungen und Portale bei der Anzeigenannahme abhängt.

e) Stichprobenkontrolle bei Energieausweisen und Berichten über die Inspektion von Klimaanlageanlagen

Zum 1. Mai 2014 wurde bundesrechtlich die Pflicht zur Registrierung von neu ausgestellten Energieausweisen und Berichten über die Inspektion von Klimaanlageanlagen sowie eine darauf aufbauende Stichprobenprüfung eingeführt. Die Registrierung erfolgt bundesweit beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) in Berlin. Die Prüfung der vom DIBt gezogenen Stichprobe erfolgt in den Ländern. In Bremen werden jährlich 28 Energieausweise und vier Berichte über Inspektionen von Klimaanlageanlagen zu Objekten im Land Bremen geprüft.

Die Prüfung wird beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr durchgeführt. Sie erfolgt bundesweit einheitlich auf der Grundlage der für alle Länder erarbeiteten Prüfschemata. Die Ergebnisse in Bremen zeigen, dass kaum ein Energieausweis fehlerlos ist. Andererseits werden nur bei wenigen Ausweisen Fehler festgestellt, die zu erheblichen Abweichungen bei den zentralen Angaben des Ausweises, also insbesondere dem Energiebedarf bzw. -verbrauch, führen. Ursache für Fehler ist zu einem sehr hohen Anteil eine nicht ausreichende Sorgfalt der Aussteller*innen. So wurden z.B. teilweise nicht richtige Verbrauchs- und Flächenangaben der Eigentümer*innen ungeprüft für die Berechnungen übernommen. Bei den Berichten über Inspektionen von Klimaanlageanlagen wurde festgestellt, dass diese häufig nicht die notwendige Detailtiefe aufwiesen.

Die Stichprobenkontrolle dient zum einen dazu, Erkenntnisse über Schwachstellen bei der Erstellung von Energieausweisen und Berichten über die Inspektion von Klimaanlageanlagen zu identifizieren. Diese Erkenntnisse sollen dann über regelmäßige Berichte an den Bund Eingang in die Gesetzgebung des Bundes finden.

f) Beratung von Bürger*innen und Fachleuten

Nach Aufnahme des Vollzugs der EnEV und des EEWärmeG durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat sich herausgestellt, dass es sowohl bei den baubeteiligten Fachleuten als auch bei den Bürger*innen und den Schornsteinfegern einen erhöhten Bedarf an Beratung und Information zu den Fragen des Vollzugs aber auch zu den Regelungsinhalten der EnEV und des EEWärmeG gibt. Aus diesem Grund wurde eine Informationsplattform zum Energieeinsparrecht für Gebäude und dessen Vollzug in Bremen, ein zentrales E-Mail-Postfach und eine zentrale Telefonnummer eingerichtet. Durch diverse Vorträge auf Veranstaltungen unterschiedlicher Organisationen, z.B. im Bauraum, der Bremer Energie-Konsens GmbH, der Architektenkammer und Innungsversammlungen, konnten Fachleute über das bremische Vollzugsrecht informiert und das EnEV-Team als kompetenter Ansprechpartner präsentiert werden.

g) Bund-Länder-Tätigkeiten

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr beteiligt sich an Bund-Länder Gremien zum Energieeinsparrecht. Mit der Teilnahme an der Projektgruppe „Novellierung Energie-sparrecht“ der Fachkommission Bautechnik wird die Möglichkeit wahrgenommen, frühzeitig Kenntnis von und Einfluss auf zukünftige Regelungsvorhaben der Bundesregierung zu bekommen. Bremen bringt sich ebenfalls in die Arbeit der „Projektgruppe EnEV“ der Fachkommission Bautechnik ein, in der komplexere Auslegungsfragen bearbeitet und eine einheitliche Auslegung der EnEV in den Ländern angestrebt wird. Als dritter Schwerpunkt der Bund-Länder-Tätigkeit hat sich in den letzten Jahren die Zusammenarbeit der für die Stichprobenkontrollen von Energieausweisen und Berichten über die Inspektion von Klimaanlage zuständigen Kontrollstellen der Länder entwickelt. Ziel ist hier vor allem, Erfahrungen auszutauschen sowie die Stichprobenprüfung länderübergreifend einheitlich zu gestalten und weiterzuentwickeln.

Aus dem Austausch in den Bund-Länder-Gremien ergeben sich für die Umsetzung des Energieeinsparrechts wichtige Impulse. Die Abstimmung in wesentlichen Vollzugsfragen ist für die Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz von Vollzugsmaßnahmen von Bedeutung. Informationen über das sich immer wieder ändernde Bundesrecht können bei der Weiterentwicklung des bremischen Vollzugsrechts frühzeitig berücksichtigt werden. Mögliche Konflikte mit dem Vollzug in Bremen können rechtzeitig bei der Erarbeitung von Bundesvorschriften eingebracht werden.

Die Zuständigkeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr sowohl für ministerielle Aufgaben als auch für die Angelegenheiten des Vollzugs beim Energieeinsparrecht ist eine in den Ländern einmalige Konstellation. Die Vertreter*innen in den Gremien zum Energieeinsparrecht aus Bremen haben daher die Möglichkeit, Erfahrungen aus dem Vollzug mit den Kenntnissen einer ministeriellen Behörde zu verbinden. Aus der flachen Organisation des Vollzugs in Bremen ergibt sich die Möglichkeit, neue bundesrechtliche Vorgaben oft schneller als in anderen Ländern umzusetzen, regelungsinduzierte Probleme im Vollzug direkt zu erkennen und diese gegenüber dem Bund und den anderen Ländern zu kommunizieren. Der Bund und andere Länder zeigen deshalb oft Interesse an den Vollzugserfahrungen in Bremen.

3. Zukünftige Entwicklungen

Absehbare Veränderungen werden sich durch die vom Bund beabsichtigte Zusammenlegung der EnEV und des EEWärmeG zum Gebäudeenergiegesetz (GEG) ergeben. Nachdem das Gesetzgebungsverfahren in der letzten Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden konnte, sind jetzt wesentliche Eckpunkte bereits im Koalitionsvertrag festgelegt. So soll das Anforderungsniveau, welches zum 1. Januar 2016 erreicht wurde, nicht weiter angehoben werden. Das Bundeswirtschaftsministerium hat angekündigt, in Kürze einen Referentenentwurf vorzulegen.

Für Bremen wird im Gesetzgebungsverfahren neben den energiepolitischen Fragestellungen z.B. zum Anforderungsniveau vor allem die Kompatibilität der Bundesregelungen zu dem hier bestehenden Vollzugssystem in Bremen relevant sein. Nach den aus der letzten Legislaturperiode bekannten Entwürfen beabsichtigt der Bund, auch für den Neubau Vollzugsregelungen zu schaffen. Dies ist bisher ausschließlich durch Landesrecht geregelt. Hier ist sicherzustellen, dass sich daraus für Länder mit anspruchsvollen Vollzugsregelungen keine Absenkung des Vollzugsniveaus ergibt und das bisherige Verfahren in Bremen fortgeführt werden kann.

B. Beschlussvorschlag:

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (L) nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.